

# Jornades sobre les transferències educatives

Al llarg de la trajectòria de l'STEI, l'assumpció de competències educatives ha estat una reivindicació reiterada.

A menys d'un mes de ser signades pel Conseller d'Educació del Govern Balear, l'STEI va organitzar unes Jornades per tal d'explicar, informar i analitzar l'ampli ventall de qüestions que tenen com a denominador comú la política i la gestió educativa.

El catedràtic de Política i Administració Educativa, Manuel de Puelles, va obrir les jornades amb una interessant conferència centrada en les diferències existents entre les polítiques centralistes i les descentralitzadores que trobem als diversos països, sobretot d'Europa i Amèrica del Nord.

Carme Ribas i Neus Santaner parlaren de les implicacions laborals de les transferències educatives i, sobretot, de la importància de les delegades i els delegats sindicals en aquests moments.

El Secretari General, Pere Polo, exposà el model educatiu de l'STEI aprovat al darrer congrés.

Biel Caldentey i Tomàs Martínez parlaren de l'estudi econòmic sobre els costos de les transferències.

Una altra ponència va ser sobre el paper de la formació contínua i les propostes de cara a l'assumpció de les transferències, a càrrec de Tomeu Mascaró i Pere Polo.

La darrera ponència, sobre el models educatius a Europa, l'exposà Vicenç Garcia.

Les jornades acabaren amb una taula rodona, on participaren representants dels partits: PSM, EU, Els Verds i UM; un representant de la Conselleria d'Educació; un de la Direcció Provincial del MEC; Biel Caldentey, com a representant de l'STEI; amb Joan Gelabert com a moderador.



J.R. Balanzat, J. Cerdà, A. Aguilar, J.M. Salom, J. Gelabert, B. Caldentey, C. Vidal, J. Portella

## LES TRANSFERÈNCIES EDUCATIVES (RESUM)

**El Sr. Manuel de Puelles és catedràtic de Política i Administració Educativa de la UNED i membre del Consell Escolar de l'Estat.**

### L'Estat Autonòmic, un repte històric

La creació de l'Estat Autonòmic representa el segon intent històric de donar una resposta constitucional al problema de la integració de les diferents regions nacionalitats històriques existents a l'estat espanyol. Es tracta de constituir un model polític de convivència que, mantenint els trets bàsics de l'Estat unitari, assumeixi també el caràc-



Biel Caldentey i Manuel de Puelles

ter pluricultural i plurilingüístic d'aquest complex ens que s'ha anat constituint al llarg de cinc segles i que denominam *Espanya*.

Això explica que l'Estat autonòmic sigui d'alguna forma un híbrid, fruit de l'encreuament entre l'Estat regional i l'Estat federal. L'Estat autonòmic és quelcom més que l'Estat regional però també quelcom menys que l'Estat federal.

### Centralització versus descentralització

La centralització política i administrativa ha estat un continuïum en el funcionament de l'Estat des del 1812 ençà. Les tendències descentralitzadores que han pugat per corregir els efectes de la centralització i han intentat, de vegades, la seva superació no han tingut mai prou força.

L'Estat autonòmic no és, només, una resposta a un problema secular, el de les aspiracions d'autogovern de les regions i nacionalitats històriques, sinó també una resposta a una fórmula avui esgotada a quasi tots els països europeus, el de l'Estat fortament centralitzat.

A les acaballes del segle passat, el pensament

francès propugnava la descentralització funcional o la descentralització per serveis, la qual cosa tractava de pal·liar els notables defectes d'una centralització incapaç d'afrontar els nous problemes derivats del creixent intervencionisme de l'Estat. No obstant això, el segle XX demostraria que la descentralització funcional no era una alternativa a la descentralització territorial.

### El model espanyol de descentralització educativa

El sistema educatiu està sotmès també a la divisió vertical del poder que caracteritza l'Estat autonòmic. La competència sobre educació s'ajusta també a les regles de distribució competencial previstes a la Constitució i als estatuts d'autonomia:

a) matèries que totes les comunitats autònomes poden assumir. És un mínim competencial.

b) matèries que la Constitució atribueix a l'Estat, algunes lligades al principi de sobirania, altres al principi d'unitat.

c) matèries de l'Estat que no sent de sobirania poden ser exercides per les comunitats autònomes en virtut expressa dels seus estatuts -és el cas de les nacionalitats històriques- o per reforma estatutària un cop transcorreguts cinc anys des de l'aprovació dels estatuts.

La determinació general de les competències educatives que han d'exercir l'Estat i les comunitats autònomes emana de la Constitució, que, a la vegada, remet als estatuts d'autonomia quant a la seva delimitació. Del joc d'ambdues institucions normatives resulta:

a) que l'Estat té assignat un bloc competencial constituït per la regulació dels títols acadèmics i professionals, d'una banda, i, de l'altra, per les normes bàsiques de desenvolupament de l'article 27 de la Constitució.

b) que tots els estatuts d'autonomia assignen a l'Estat una nova competència com és l'alta inspecció.



c) que totes les comunitats autònomes han assolit o poden assolir un notable grau de potestats legislatives i d'execució.

### **Anàlisi d'un procés: les lleis orgàniques d'educació**

Va ser el govern de la UCD el que va delimitar el model autonòmic d'educació.

El poder central, durant les discussions dels primers estatuts -basc i català- va intentar d'estendre al màxim la seva esfera d'acció, mentre que els poders perifèrics van lluitar per assegurar-se les màximes quotes de poder autoritzades per la Constitució. Així els representants autonòmics acceptaren que l'educació no fóra considerada com una competència exclusiva de les comunitats autònomes, sinó com una competència plena, és a dir, obtingueren un ample reconeixement de potestats legislatives i d'execució; els repre-

## **El model espanyol es caracteritza per una quasi total descentralització administrativa i per una part significativa de descentralització política**

sentants de l'Estat acceptaren la competència plena de les comunitats autònomes a canvi de remetre el límit d'aquesta competència a les competències educatives de l'Estat atorgades per la Constitució.

La fórmula objecte de consens fou: correspon a la comunitat autònoma la regulació i l'administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, en el marc de les competències de l'Estat i sota la supervisió de l'alta inspecció.

La llei orgànica que va aprovar l'Estatut de Centres Escolars (LOECE) va establir les competències que en qualsevol cas i per la seva pròpia naturalesa correspon a l'Estat, això és, l'ordenació general del sistema educatiu, la regulació dels títols acadèmics i professionals, la fixació de les ensenyances mínimes i l'alta inspecció.

### **La descentralització educativa en el context europeu**

Una comissió d'experts, reunits el desembre del 1993 a Estrasburg, en el si del Consell d'Europa, va tractar, entre d'altres temes, la centralització/descentralització de l'ensenyament. Una de les conclusions a la que es va arribar fou que aquesta qüestió és el bessó de tots els debats en

tots els països d'Europa.

A l'hora d'enquadrar els diversos països europeus des de la perspectiva de la centralització/descentralització, la comissió va establir el següent criteri: sistemes educatius centralitzats, sistemes educatius descentralitzats i sistemes educatius en vies de descentralització. L'Estat espanyol fou tipificat com un sistema educatiu en vies de descentralització.

De Puelles fa una anàlisi i una tipologia dels sistemes educatius des de la perspectiva de la descentralització. Així, estableix un ample arc, representat per set nivells, el recorregut del qual ens dona els distints graus de la descentralització educativa: sistemes educatius centralitzats -Irlanda-, sistemes centralitzats amb tendència a la descentralització -França-, sistemes de descentralització regional -Itàlia-, sistemes de descentralització intermèdia -Espanya-, sistemes de descentralització federal -Alemanya-, sistemes de descentralització federal i municipal -Suïssa i Estats Units-, sistemes de descentralització local i acadèmica -Gran Bretanya-.

El model de l'Estat espanyol no es pot enquadrar dins els models federals, en els quals el poder central a penes té competències en educació, però tampoc dins els models regionals perquè les comunitats autònomes tenen un considerable poder de decisió si se les compara amb les regions italianes.

El model espanyol de descentralització educativa no es correspon, doncs, amb l'Estat federal, encara que l'Estat espanyol sigui un Estat autonòmic amb tendència federalitzant.

L'Estat espanyol ha suprimit les direccions provincials a les comunitats que ja han rebut el traspass competencial, ha transferit part important del seu poder de decisió sobre el professorat, ha traspassat tots els centres docents, ha transferit totalment la inspecció tècnica, ha donat àmplia intervenció a les comunitats en la delimitació del currículum estatal -un 35% i, en el cas de les comunitats amb llengua pròpia, un 45%-, ha traspassat la competència per a l'expedició dels títols i ha atorgat autonomia financera a les autonomies mitjançant els procediments previstos constitucionalment. Així doncs, estam davant un model caracteritzat per una quasi total descentralització administrativa i per una part significativa de descentralització política.

### **Algunes reflexions sobre la política educativa de l'Estat autonòmic**

Aspectes positius de la descentralització educativa:

1. S'han transferit eficaçment les competències a set comunitats amb competències plenes.

2. S'ha creat una cultura autonòmica que ha fet possible superar les dificultats inicials que amenaçaven l'efectivitat de la descentralització educativa: la tradició estatista dels cossos docents, s'han incorporat diverses llengües a l'ensenyament, etc.

3. Es va adoptar un procediment extraordinàriament dinàmic a l'hora dels traspassos de competències a les comunitats amb competències plenes.

4. Les relacions entre les autoritats educatives de l'Estat i les de les comunitats autònomes no han estat especialment conflictives.

Aspectes negatius de la descentralització educativa:

1. L'opacitat del sistema descentralitzat d'educació.

2. La descentralització és un fenomen dinàmic que no s'esgota en les entitats territorials de caràcter intermedi. La dinàmica democràtica de la descentralització reclama un major grau de participació en el poder de decisió, sobre tot pel que fa als municipis.

Per raons d'eficiència i per raons de democràcia local, les comunitats autònomes no poden seguir sent l'únic eix competencial de l'ensenyament bàsic al seu propi territori.

3. L'Administració educativa de l'Estat no ha sofert la transformació que exigeix el procés autonòmic: un petit ministeri impulsor de la política legislativa de l'Estat, artífex, juntament amb les comunitats autònomes, de la programació general de l'ensenyament, promotor de la cooperació i de la coordinació, corrector de les desigualtats regionals i agent avaluador del sistema educatiu.

4. La reforma dels mecanismes financers del procés: la corresponsabilitat fiscal.

La realització pacífica, consensuada i democràtica de l'Estat autonòmic és ple de dificultats. Per afrontar aquest repte no disposem de res més que l'ús diari de la llum de la raó. □

## — PONÈNCIES —

### **"El paper de les delegades i delegats sindicals davant les transferències d'educació"**

Ponents: Neus Santaner  
Carme Ribas

El traspàs de competències per als treballadors i treballadores de l'ensenyament privat ha de tenir sens dubte una perspectiva de futur esperançadora. Tots els qui formam part de l'STEI, sempre hem defensat el conveni autonòmic. Les problemàtiques s'han de tractar directament entre els afectats, sense grans distàncies que les separin. I és aquí la importància que tenen els delegats i



Neus Santaner i Carme Ribas

les delegades com a dinamitzadors de les negociacions. Per una part han de crear, recollir i transmetre (com una mena de feed back) les reivindicacions, necessitats, suggeriments dels centres al sindicat, i aquest elabori les plataformes, dissenyi les estratègies a dur a terme per tal d'aconseguir els acords amb els oponents a la negociació, siguin patronals o administració.

### **"Els models educatius a Europa"**

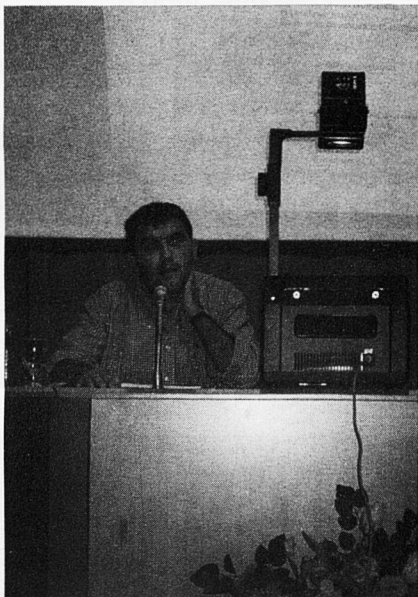
Ponent: Vicenç Garcia

El criteri per enquadrar els distints estats europeus des de la perspectiva de la centralització/descentralització dels sistemes educatius és la concentració o dispersió del poder de decisió. D'aquesta manera, podem establir una divisió tripartida:

**1. Sistemes educatius centralitzats**, l'estructura dels quals, govern i funcionament estan en mans del poder polític i dels òrgans suprems de l'administració nacional. França n'és l'exemple paradigmàtic. De les seves fonts n'han begut els sistemes centralitzats del sud d'Europa: Itàlia, Portugal i Grècia.



**2. Sistemes educatius descentralitzats,** amb força pes específic en el mapa de l'educació mundial, tant pel nivell quantitatiu i qualitatiu que han assolit com per la seva tipologia organitzati-



Vicenç García

va. Tenim com exemples *els estats federals*, Suïssa-model quant a diversitat en educació- i Alemanya, i *la regionalització britànica*.

**3. Sistemes educatius en vies de descentralització,** tot i que tenen una estructura bàsicament centralitzada manifesten una voluntat de veritable descentralització: Àustria, que ha buscat l'equilibri entre les autoritats educatives centrals i les provincials; Bèlgica, clar exemple de regionalització lingüística; l'Estat espanyol, un estat autònom amb una clara tendència, segons de Puellas, federalitzant.

### "Estudi de l'STEI sobre les transferències educatives"

Ponents: Biel Caldentey  
Tomàs Martínez

La conferència sobre L'ESTUDI DEL COST DE LA TRANSFERÈNCIA DE L'EDUCACIÓ es va centrar en demostrar la discriminació que a nivell educatiu han patit les Illes Balears des de fa més de 25 anys.

La primera part de la conferència es basà en fer palesa aquesta discriminació entre els anys 1980 i 1992. La segona part va fer referència a la descripció del sistema educatiu de les Illes Balears (alumnat, centres, ràtio, despesa educativa). A continuació es presentà l'estudi de l'STEI sobre la previsió del cost de la transferència educativa que es resumeix en les xifres següents:

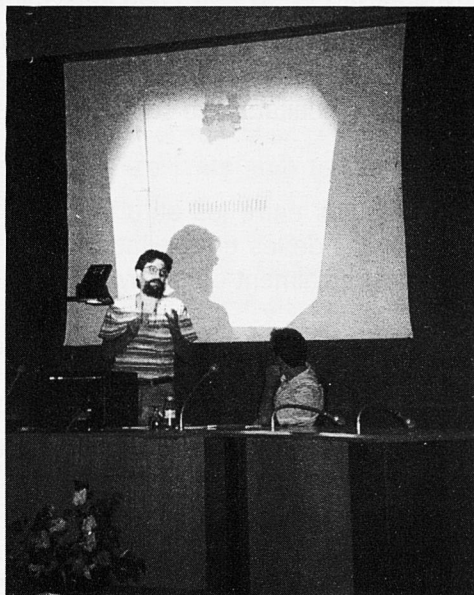
a) Despesa de la D.P. de Balears per a l'any

1997, segons estimació de l'STEI: 35,6 mil milions de pessetes.

b) Despesa que correspon a la CAIB d'acord amb el número d'alumnat per estar d'acord amb la mitjana del MEC: 47,3 mil milions de pessetes.

c) Despesa per a l'aplicació correcta de la LOGSE i aplicació de la Llei de Normalització Lingüística: 20,4 mil milions de pessetes.

d) Despesa mínima a transferir: 56,6 mil milions de pessetes.



Biel Caldentey i Tomàs Martínez

Es va concloure l'estudi indicant que si a les Illes es dediqués el 4,57% del PIB de Balears (mitjana estatal) a educació, la quantitat es situaria prop dels 95 mil milions de pessetes.

### "El paper de la formació contínua"

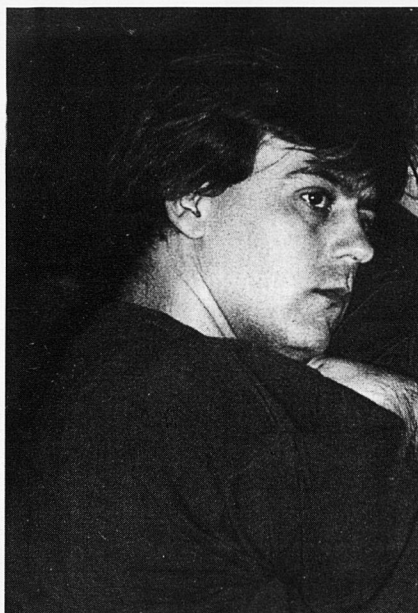
Ponents: Tomeu Mascaró  
Pere Polo

1. Sembla que els 150.000 milions de pessetes que mou la formació dels treballadors (contínua i ocupacional) s'han convertit en una guerra política. De moment la batalla la tenen guanyada les patronals i els sindicats majoritaris. Però hem de denunciar que ningú parla de l'adequació del reciclatge professional a la realitat social i empresarial del país, fet que possiblement requeriria una important transformació dels acords de la formació contínua.

L'STEI, com a sindicat de classe, ha de proposar un sistema de formació que doni la seguretat a tothom de poder accedir a una formació professional de qualitat. Aquesta formació ha de ser present durant tota la vida laboral dels treballadors.

Com a sindicat de l'ensenyament ha de proposar que el sistema de formació no quedi fora del sistema educatiu per poder garantir la corres-

pondència entre les titulacions acadèmiques i professionals.



Tomeu Mascaró

Com a sindicat nacional ha de reclamar que els treballadors de les Illes puguin participar en les decisions de l'empresa que afectin la formació. Aquesta participació no l'han de marcar exclusivament els agents socials amb representació estatal.

L'STEI ha de lluitar diàriament per mantenir una oferta de formació diferenciada de les opcions de les grans centrals sindicals. La configuració d'aquests programes formatius ha de dissenyar-se des de una filosofia emancipadora i solidària.

## 2. Proposta d'elaboració d'un Pla Marc de Formació del Professorat

Una planificació del pla marc de formació del professorat, coherent i sistematitzat, ha d'implantar tot el professorat. Ha de respondre a quatre trets fonamentals:

- Estar lligat a la pràctica professional
- Ha de tenir com a eix la formació contínua del professorat o la mateixa aula, i ha de ser fonamental per a l'elaboració del P.E.C.
- Ha de contemplar estratègies diversificadores per personal heterogeni, els distints nivells, etc.
- Ha de ser descentralitzadora i concretar-se en plans de formació decreixent (autonomia, illes, comarques, centres,...)

Per tot això s'ha de contemplar l'adequada dotació de recursos econòmics i humans.

### **"El model educatiu de l'STEI"**

Ponent: Pere Polo

El nostre model d'escola té com a principis organitzatius: descentralització i participació.

PISSARRA 88

Els doblers públics s'han de destinar al desenvolupament d'una única xarxa escolar pública i per a tothom, que superi la dicotomia d'escola pública i privada, que representi desenvolupi la seva actuació a partir d'un Projecte Educatiu General que li doni unitat i coherència, que tenguin l'alumne com a principal protagonista i com a finalitat bàsica el desenvolupament de cada individu, com a persona i com a membre de la societat on viu, tenint en compte la interacció de l'escola amb en món que l'envolta.

Aquesta escola pública ha de ser: gratuïta, autònoma, democràtica, pluralista, laica, arrelada al medi, científica, educadora per a la pau, integradora, no discriminatòria i bastidora d'un projecte nacional.



Pere Polo

El nostre model d'escola requereix polítiques d'ocupació, de solidaritat, de desenvolupament social i de prioritjació de la inversió pública en educació, que entren en contradicció amb el discurs neoliberal en política econòmica i social

El nostre model d'escola propugna la participació com un instrument vàlid, però constatem la manca de preparació, de mitjans, la poca tradició participativa, l'escàs interès de les institucions, que fan que la realitat no respongui a les expectatives creades i que en l'actualitat existeixi poca participació en tots els nivells i en tots els sectors.

El nostre model d'escola demanda uns criteris de matriculació d'alumnes que garanteixi la igualtat d'oportunitats, la no discriminació i la no separació de l'alumnat en centres en funció del seu origen o de les seves possibilitats econòmiques. La convivència en un mateix centre d'alumnat de procedència diversa és positiu per a una socialització democràtica i integradora. Aquests criteris s'haurien d'ajustar de tal manera que permeti que l'alumnat pugui accedir a un determinat centre i de mantenir les mateixes oportunitats d'escolarització per a tothom. □